

流动摊贩包容性治理的法治化路径——基于北京小寨大集案例

汪馨怡 江嫄

中国矿业大学（北京），北京，100083；

摘要：地摊经济作为非正规经济的主力军，因其灵活、杂乱和无序而饱受争议，流动摊贩成为现代城市的治理难题。本文将以摊贩的包容性治理为突破口，以北京小寨大集为例，通过分析小寨大集现有摊贩治理经验与困境，并借鉴国内外地摊管理的先进经验和管理模式，探讨摊贩合法化的必要性，提出具有针对性的治理策略，推动现代城市摊贩治理的法治化，寻求底层民生保障和城市权利的平衡之道，以增强人民群众的幸福感、获得感。

关键字：摊贩治理；包容性治理；法治化

DOI：10.69979/3029-2700.25.11.033

1 研究背景

据《中国灵活用工发展报告》和政府官方统计数据，我国灵活用工市场规模达到 8944 亿元，中国灵活就业人员达到 2 亿人，中国非正规经济的就业人员规模不容忽视。^[1]

地摊经济作为非正规经济的重要力量，为进城务工人员、失业或待业人员、城郊农民等社会基层弱势群体提供了低成本、低风险的就业机会，给经济生活带来了活力。但随着我国现代化进程的加速推进，以及党的二十大报告指出要提升城市治理的精细化水平，地摊经济灵活、杂乱和无序的非正规特性与城市治理所追求的秩序、清洁和文明的矛盾日益凸显。因此如何实现城市秩序维护与地摊经济发展之间的平衡，缓解宪法生存权与城市管理权的张力成为了现代城市治理的关键。

在此背景下，本文将以摊贩的包容性治理为突破口，以北京小寨大集为例，通过分析小寨大集现有摊贩治理的经验与困境，并借鉴国内外地摊管理的先进经验和管理模式，提出具有针对性的治理策略，设计摊贩治理的法治化路径，寻求底层民生保障和城市管理权利的平衡之道。

2 北京小寨大集摊贩治理困境

2.1 北京小寨大集摊贩治理基本情况

小寨大集位于北京市昌平区北沙河西四路与高教园中街交叉口，摊贩多，客流量大，以学生、周边居民为主要客源。摊贩经营种类多样，有小吃、蔬果、服装

等。

笔者前往小寨大集进行实地调研，并对大集内的摊贩、消费者、管理人员进行问卷调查和访谈。调研发现，小寨大集由当地村集体独立自主运营，自负盈亏，自我管理。村集体通过发布群通知等方式招揽商贩，建立了一套许可证准入、定期检查处罚的管理制度。并在一定程度上进行包容性管理，例如对环境卫生不达标的商贩实施“首违不罚”的容错机制，予以口头警告，给予摊贩改正的机会。

2.2 北京小寨大集摊贩治理困境

(1) 摆贩治理相关的法律法规尚不完善。关于流动摊贩的法律规范散落在《促进个体工商户发展条例》《无证无照经营查处办法》《行政处罚法》《关于发挥工商行政管理职能作用促进个体私营等非公有制经济发展的通知》和《国家工商行政管理总局关于贯彻落实中央 1 号文件精神，大力支持“三农”工作的通知》等多个法律法规文件中，较为混乱，可操作性低，缺乏完整化、体系化的统一法规。且其中多为概括性规定，缺少具体规范，大部分具体操作规范皆为地方法规，立法层级低，缺乏统一的上位法规范和指导。这加剧了摊贩经营的不稳定性和随意性和不统一性。^[2]

(2) 监管主体无法定监管权力，且监管模式存在较大问题。小寨大集目前由村集体人员进行监管，但村集体并无法律授权的监管权力。由于缺乏法律授权，村集体成员在监管过程中仅按照其自己制定的管理规范进行，并不具有整体的系统性、科学性，实施过程中随

意性过大，监管漏洞、处罚随意、收取不正当费用等问题屡见不鲜。

(3) 摊贩申诉渠道尚不完善，权利救济机制不足。例如上文中提到的收取不正当费用等问题发生时，基于村集体成员的“完全管理”地位及无监督方存在的缺陷，摊贩并不敢也无法提出申诉，救济渠道堵塞。

3 我国其他地方摊贩治理实践探索分析

基于非正规地摊经济的重要作用与法律体系不完备的缺陷，多地因地制宜，针对摊贩的具体管理办法进行了值得借鉴的有益探索。笔者通过比较分析我国多地创新实践，提炼出以下具有代表性的治理模式：

3.1 浙江省“摊有序”积分制改革

浙江省制定的《摊有序积分管理办法》创设了备案制和积分制等数字化管理制度，摊贩在应用系统中注册备案，建立摊贩信用档案，设置卫生维护、秩序遵守等多元评价维度，形成量化积分机制。积分结果与经营权限动态挂钩，既体现管理刚性又保持调整弹性，成功实现激励相容的治理效果，引导摊贩群体形成自我约束与良性竞争机制。这一举措有效推动了流动摊贩管理规范化、智能化、精细化。^[3]

3.2 台湾省法治自治协同治理体系

台湾省构建了“政府部门—摊贩—行业协会”三方协同机制，通过《台湾省摊贩管理规则》的明确法律规范与充分发挥摊贩行业协会对内对外的双重功能^[4]，形成权力制衡与利益协调的治理格局。这种硬法约束与软法治理的有机结合，为化解执法冲突、提升治理认同提供了制度样本。

3.3 武汉市社区一照式备案管理模式^[5]

武汉通过工商部门向社区服务中心授权，构建主体申请—社区备案—属地管理三级管理体系，体现了基层治理创新。既充分保障商事登记的严肃性，又发挥社区组织的信息优势和治理弹性，在规范经营秩序与保障民生需求之间实现了精准平衡。

总结研究发现，各地治理从刚性管制转向包容监管，从单一治理转向多元共治，这些创新实践为缓解城市治理中的生存权与管理权的张力提供了有益经验。

4 国际经验

非正规经济在世界范围内都占据重要的地位，每个

国家对其治理各有所长，笔者对一些国家的治理模式进行了研究探索，对其进行归纳提炼，试图得出对我国有益的本土化启示。

4.1 服务型治理范式：法国的柔性管理机制

法国构建了“服务导向”的行政执法体系。法国没有城管部门，摊贩大部分受警察管理。虽然法国有关市场流动摊贩的管理的法律条款很多，但警察在具体的执法过程中并不是死板的，而是具体问题具体分析，如无证流动商贩只要不影响交通，警察通常以说服教育为主，告诫下不为例^[6]；如果商贩扰民或阻塞交通，有关部门会修改摆摊区域和时间，不会将矛头对准商贩^[7]，实行包容性监管。

4.2 空间治理创新：韩国、新加坡的分区式实践

韩国首尔采用分区式治理模式，将首尔市区划分为绝对禁止销售区、相对禁止销售区和允许销售区，并通过小摊主协会实施行业自律管理。新加坡则开创了“政府主导型集聚化治理”，1971年开始，政府将商贩迁徙到政府建立的小贩中心内集中管理，遵守规定按时定点经营^[8]，而小贩中心外禁止经营，成功完成政府主导型分区集聚。

5 摊贩经济的包容性治理的法治化路径设计

5.1 明确流动摊贩的合法地位

2017年《无证无照经营查处办法》^[9]的出台使从事三种经营活动的无证无照摊贩合法化。但流动摊贩是一个庞大的群体，这三种经营仅占一部分，总体看来，大部分流动摊贩仍然属于不合法的经营主体，因此仍需要对处于“非法”状态的流动摊贩进行确权。笔者认为，摊贩合法地位的缺失是其无法被有效管理的根本所在——摊贩自知无合法地位的心虚与城管因其无合法地位的轻率处罚导致一次次猫鼠游戏的上演。只有确定了合法地位，摊贩才能得到更恰当的对待与监管。但同时，流动摊贩多为收入微薄的社会群体，且文化程度较低，笔者认为，对其要求以进行商事登记来确权的可实现性不大且要求过高。流动摊贩的活动应当视为民事主体解决其就业生存需要的一种谋生手段，不应视为一种经营活动，也不应当按照无照经营予以处罚^[10]。

5.2 明确监管主体

流动摊贩监管涉及许多方面，其监管主体也五花八

门。例如，《城市市容和环境卫生管理条例》规定市容环境卫生行政主管部门监管其造成的市容环境问题，

《无证无照经营查处办法》中规定摊贩无证无照经营行为由工商行政管理部门查处，但《行政处罚法》规定在城市管理、市场监管、生态文化等领域推行综合行政执法制度，故目前摊贩的监管主体应当是城市管理综合执法部门，其将与单一场域中的行政违法行为息息相关的职能部门进行整合，集中行使各个部门的行政执法权，提高了流动摊贩管理的执法效率。^[11]故应当明确城管部门是摊贩监管的主体，其余群体不应随意行使监管权力，损害摊贩利益。

5.3 借鉴分区治理模式

流动摊贩存在的流动性是其难以治理的关键，同时也是其灵活性的体现。绝对禁止流动摊贩的流动相当于扼杀了其灵魂，但任其自由流动又给道路交通、市容市貌等的治理带来了巨大困难。其中庸性解决措施便是分区式治理，其既保证了摊贩可在各个经营区流动的流动性又避免了其流动的任意性，大大提升了监管的便利性。分区模式可分为上文提到的首尔模式和新加坡模式。首尔模式更为自由，新加坡模式监管更为严格，北京小寨大集相当于新加坡模式，因为其固定了经营场所——相当于形成了小贩中心，这样的模式无疑更符合北京的实际情况，且北京市内存在多个大集并都运营良好更体现了其可行性。在一些没有那么发达政治属性不那么明显的城市，可借鉴首尔模式，对摊贩限制更小，更利于非正规经济的发展。

5.4 推进包容性治理

5.4.1 推进多元协同治理，形成社会合力

在明确摊贩治理单一监管主体的基础上，可以推动多元协同治理，广泛凝聚社会力量，减轻监管主体监管压力。按照分区治理模式，对应分区的居民委员会、村民委员会可以借鉴武汉模式，由监管部门授权，对相应的分区进行备案，建立三级管理体系，减轻监管主体压力，发挥中国特色基层群众自治制度的制度优势；除此之外，还可以借鉴台湾省三方协同机制，形成摊贩行业组织，促进摊贩群体互相帮助、自我管理，唤醒摊贩的主体责任意识。并利用行业协会的沟通优势，促进其与监管主体的交流，切实增加摊贩的申诉反应渠道，以此促进监管的合理性与包容性。多元协同治理形成社会合力，提升摊贩治理效果。^[12]

5.4.2 推行备案制与积分制，构建数字化柔性管理机制

借鉴浙江省备案与积分制，形成有效便利的数字化治理模式。在商事登记难以实现的情况下，通过手机小程序进行备案是较为快捷有效的类登记行为，更便于规范化精细化管理。同时构建摊贩经营的积分体系，量化各种行为，及时准确统计摊贩量化积分信息，并做好实时更新，实施各种奖惩措施。积分量化制度体现柔性管理措施，其减小了单次过失违法成本的同时，能更好的对多次故意违法的摊贩进行辨认与处罚，符合精细化治理要求，让治理更智能更合理。

参考文献

- [1] 杨伟国, 吴清军, 张建国, 等. 中国灵活用工发展报告(2022) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2022: 391-442.
- [2] 隋燕. 我国城管执法中存在的问题与对策分析 [J]. 法制与社会, 2018 (26): 152-153.
- [3] 高洪玮, 吴滨. 数字化为流动摊贩管理提供新思路 《社科院专刊》2021年11月26日总第584期
- [4] 曾谦. 小摊贩治理研究 [D]. 中国政法大学, 2008.
- [5] 王晓, 王志权. 流动摊贩治理的武汉经验与温州经验及其启示 [J]. 城市问题, 2015, (06): 84-87. DOI: 10.13239/j.bjsshkxy.cswt.150613.
- [6] 李建伟. 从小商贩的合法化途径看我国商个人体系的建构 [J]. 中国政法大学学报, 2009, (06): 121-132+160.
- [7] 袁正, 辛凯璇. 境外城市流动商贩管理经验与启示 [J]. 北华大学学报(社会科学版), 2014, 15(03): 44-8.
- [8] 吴洁琳, 陈宇琳. 东亚大城市菜市场发展经验及其借鉴——以中国香港、中国台湾和新加坡为例 [J]. 国际城市规划, 2017, 32(06): 91-98.
- [9] 《无证无照经营查处办法》第三条
- [10] 吕来明. 流动摊贩的法律地位及其商事登记考量分析 [J]. 商业时代, 2010, (24): 109-110.
- [11] 王丛虎, 骆飞. 超大城市推进综合行政执法的改革逻辑与未来进路——基于北京市行政执法改革的纵向多案例 [J]. 中国行政管理, 2023, 39(11): 63-72. DOI: 10.19735/j.issn.1006-0863.2023.11.09.
- [12] 马子琪. 活力与品质: 城市摊贩空间的弹性生产及其治理反思 [J]. 云南社会科学, 2021, (04): 139-146+88.